



EL SOLICITANTE DEL SUMINISTRO DE AGUA NO DEBE PAGAR LAS OBRAS NECESARIAS PARA DESTAPAR LA TOMA TRAS UN FRAUDE *

Ana Isabel Mendoza Losana**
Profesora Titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 27 de mayo de 2020

1. Objeto de la consulta

Desde una Oficina Municipal de Información al Consumidor se plantea al Centro de Estudios de Consumo de la Universidad de Castilla-La Mancha una consulta relativa a los gastos asociados al alta en el suministro de agua. La empresa suministradora exige al usuario solicitante el pago de los gastos derivados de las obras necesarias para volver a conectar la toma general con el domicilio, tras haber sido tapada esta conexión para evitar el fraude por los ocupantes ilegales del inmueble.

2. Hechos

Los hechos que motivan la consulta son los siguientes: el reclamante adquirió una vivienda y cuando se puso en contacto con la empresa concesionaria del Servicio Municipal de Aguas para solicitar el alta del suministro, le comunicaron por correo

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social" dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2019-GRIN27198, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 que dirijo junto con el profesor Ángel Carrasco Perera, en base a la Propuesta de Resolución Definitiva de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 10 de marzo de 2020.

** ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-1207-2322>



electrónico que el suministro se encontraba en una situación especial pues la vivienda había sido ocupada y tuvieron que picar el acerado para taponar el acceso desde la general al contador particular de la vivienda. En este caso concreto, para dar de alta el suministro, era necesario volver a picar el acerado por los operarios de la empresa, lo cual ocasionó unos costes de mano de obra por valor de 289.65€ que la empresa cargó al consumidor.

Naturalmente, el reclamante no se niega a abonar los gastos ordinarios del nuevo alta pero considera que los costes de la obra descrita deben ser asumidos por la empresa concesionaria pues, en el pasado, fue ella quien acometió dicha obra con el propósito de salvaguardar su beneficio y derecho, evitando la defraudación de los que ocuparon ilegalmente la vivienda.

3. Cuestiones

El Técnico de la OMIC plantea las siguientes cuestiones:

- 1ª. Conforme al reglamento municipal de abastecimiento de agua aplicable, se cuestiona quién debería cargar con los costes que de los trabajos realizados;
- 2ª. En su caso, si de la citada norma no resultara una interpretación clara, ¿podría el Ayuntamiento actuar y dilucidar el conflicto de forma vinculante para las partes?
- 3ª. ¿Podría el consumidor oponerse a cargar con dichos costes, sin renunciar a tramitar el alta del suministro? O ¿le podrían tramitar el alta del suministro sin abonar los costes y después intentar llegar a un acuerdo con la empresa?

4. Reglas aplicables al suministro de agua

Como se apunta en la consulta, para responder a las cuestiones planteadas, se ha de tener en consideración el reglamento municipal sobre el servicio de agua (en adelante, el Reglamento)¹. De él derivan las siguientes reglas (que podrían resultar aplicables a cualquier otro suministro de agua de cualquier otra localidad):

- 1ª. El suministro de agua es *un servicio público*, garantizado a todas las personas, «sin otras limitaciones que las condiciones legales vigentes en cada momento».
- 2ª. El derecho al *suministro es personal y no real*. Se reconoce a «cuantas personas» lo soliciten, independientemente de que sean o no propietarios del inmueble y no

¹ No se estima necesario citar específicamente el reglamento de la localidad en la que se plantea el problema. El supuesto es un caso típico y el reglamento de aplicación es una norma «estándar», similar a las que habitualmente regulan el suministro del agua en cualquier localidad. Por ello, aunque se citarían algunos párrafos literales, no se aportan los datos de publicación de esta norma.



podrá ser abonado del suministro *aquella persona* o entidad que «habiéndolo sido anteriormente para otra finca o local» ostente deudas derivadas del servicio. No obstante, el reglamento analizado, sí contiene una subrogación en derechos y obligaciones del propietario, cuando el solicitante sea un tercero, que debe justificar la condición en la que solicita el suministro de agua (ej. arrendatario).

- 3^a. Conforme al Reglamento, *las concesiones de suministro se otorgarán por resolución de la Alcaldía* y aprobada la solicitud, se suscribirá el contrato entre el solicitante y el Ayuntamiento. Del contexto se deriva que el Ayuntamiento ha encomendado la gestión a una empresa concesionaria y es ésta la que suscribe los correspondientes contratos. En cualquier caso, las vicisitudes sobre el acceso y la facturación serán resueltas por el propio Ayuntamiento y, con carácter general, se atribuye a la Alcaldía el conocimiento y resolución de las cuestiones administrativas que puedan suscitarse con ocasión de la aplicación del Reglamento, así como la interpretación y resolución de problemas de aplicación del Reglamento.
- 4^a. Las *obras para la ejecución de la acometida* desde la red de distribución de agua hasta la válvula de retención de cada abonado son responsabilidad del suministrador, pero los gastos son «*por cuenta del abonado*». Es importante tener presente que la acometida debe tener las características de la normativa técnica aplicable. Correlativamente, la obligación del abonado de asumir los gastos se limita al acondicionamiento de esa acometida, conforme a esas condiciones técnicas (no incluye cualquier otro gasto que la empresa suministradora le pudiera cargar).

Además, cuando la adaptación de acometidas existentes se produzca de oficio, el coste correrá a cargo del suministrador.

En el caso objeto de consulta, la acometida ya existe, si bien, por decisión del suministrador se cerró para evitar el fraude. Acondicionar esa acometida a las circunstancias técnicas requeridas para dar un nuevo suministro es un sobrecoste que excede a la adecuación técnica cuyo coste es exigible al abonado.

- 5^a. Conforme al Reglamento del servicio, solicitado el suministro, *el Servicio de Aguas debe confeccionar un presupuesto incluyendo las partidas correspondientes*. Si ese presupuesto no estuviese cerrado por la necesidad de realizar ampliaciones, podrá girarse un importe a cuenta hasta el cierre definitivo. En el caso, no se explica si se ha emitido o no ese presupuesto. Si no se hubiera confeccionado o éste no hubiera incluido las partidas que luego se pretenden



cargar, el usuario podría negarse al pago en virtud de la integración del contrato con la información precontractual (arts. 20.1,c y 65 TRLGDCU²).

Por otra parte, parece que, en un caso peculiar como este, en el que se cuestionan ciertos costes, cabría aplicar la misma regla respecto a la posibilidad de realizar ingresos a cuenta pendiente de liquidación definitiva, de modo, que el usuario obtendría el suministro, sin perjuicio de, en su caso, la ulterior liquidación de los costes cuestionados.

- 6^a. *El coste de las medidas de persecución del fraude no debe ser asumido ni por el abonado, ni por el administrado.* El Reglamento analizado prevé que, en aquellos casos, en los que la acometida pudiera permitir el fraude o generar peligros sanitarios o técnicos para las redes o el suministro, el Servicio «podrá imponer la modificación inmediata de las acometidas con cargo al abonado». En el caso analizado, las obras encaminadas a impedir el fraude podrían incluirse en este supuesto, de modo que quien debería asumir el coste de la actuación es «el abonado» pero no el abonado que solicita el nuevo suministro y que quiere una acometida legal que evite el fraude, sino aquel que propició el fraude y se benefició de él. Ciertamente, para la empresa suministradora resultará complejo identificar y actuar procesalmente contra quien nunca se identificó como «abonado» (porque utilizó ilegalmente el agua). Sin embargo, esa es una carga que deberá ser soportada por la propia empresa o en su caso, por el Ayuntamiento, pero que no debe asumir el nuevo solicitante que nada ha tenido que ver en la defraudación.

En la misma línea y como no puede ser de otro modo, el Reglamento faculta al Ayuntamiento para adoptar cualquier medida que considere oportuna para evitar los abusos por parte de los usuarios. Se entiende que estas medidas deberán ser financiadas con cargo al presupuesto municipal puesto que evitar el fraude es una potestad pública y de interés general. De nuevo, es manifiestamente injusto, que sea el solicitante el obligado a cargar de forma directa y personal con esas medidas de persecución del fraude sin que ello le haya reportado ningún interés particular.

No puede ampararse el suministrador en la obligación del abonado de pagar los gastos que «sean de su competencia». Es obvio que los gastos derivados de una medida para evitar el fraude, como es la analizada, no es de la competencia del solicitante de nuevo suministro.

² Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE núm. 287,30-11-2007).



- 7^a. El Reglamento establece que “para *restituir* el suministro de agua a una finca, vivienda o local a la que se le hubiera suspendido el servicio por sanción, baja provisional o cualquier otro motivo no imputable al Servicio de Agua, deberán abonarse, previamente, los gastos ocasionados con motivo de la anulación y nueva puesta en servicio de dicho suministro”.

Quizás esta norma pudiera dar pie a interpretar que es el usuario solicitante el que ha de abonar los gastos de la obra necesaria para habilitar la acometida cerrada por fraude. Sin embargo, esta interpretación no es acorde con la naturaleza personal del contrato de suministro e implica la atribución al solicitante de responsabilidad sin otro título que el propio Reglamento, pero dicha atribución carece de justificación.

Naturalmente, el usuario debe responder del estado de sus instalaciones y del buen uso del agua y en caso de incumplimiento de estas obligaciones, será sancionado en los términos previstos en el Reglamento. Sin embargo, si se obliga al solicitante a pagar los gastos cuestionados, se le está imputando la responsabilidad por el mal uso del agua que hace un tercero, y ello sólo por las dificultades de la empresa suministradora para exigir responsabilidad a quien debe asumirla, el defraudador. Obviamente, este título de imputación de responsabilidad, que se pretende encauzar en el contrato pero que realmente es extracontractual, carece de justificación.

Sin entrar aquí en disquisiciones sobre si un reglamento municipal tiene rango normativo suficiente para modificar los títulos de atribución de responsabilidad del Código Civil (arts. 1101 y 1902 y ss.), cabe interpretar que la norma sólo será aplicable a la “restitución” del servicio pero no al nuevo alta. Si el solicitante no quiere que se restituya el suministro que, en su momento fue suspendido por sanción o por cualquier otro motivo no imputable al servicio de agua, sino que lo que hace es solicitar un nuevo alta en el suministro, deberá abonar los costes necesarios para ello pero no los sobrecostes de la adaptación técnica derivada del fraude del anterior usuario.

5. Respuestas

Aunque la exposición de reglas del epígrafe anterior permite intuir la respuesta a la consulta, en atención a quien plantea dicha consulta, cabe responder a sus cuestiones en los siguientes términos:



- 1ª. Conforme al reglamento municipal de abastecimiento de agua aplicable, se cuestiona quién debería cargar con los costes de los trabajos realizados.** Como se ha explicado, los costes de persecución y evitación del fraude deben ser asumidos o por la empresa suministradora o por el Ayuntamiento, pero no por el nuevo solicitante del suministro que no ha obtenido ningún provecho de dicha defraudación, no existiendo título legal para imputarle responsabilidad alguna.
- 2ª. En su caso, si de la citada norma no resultara una interpretación clara, ¿podría el Ayuntamiento actuar y dilucidar el conflicto de forma vinculante para las partes?** Sí, el Reglamento atribuye al Ayuntamiento y en particular a la Alcaldía la competencia para resolver los conflictos sobre la interpretación y ejecución del mismo.
- 3ª. ¿Podría el consumidor oponerse a cargar con dichos costes, sin renunciar a tramitar el alta del suministro? O ¿le podrían tramitar el alta del suministro sin abonar los costes y después intentar llegar a un acuerdo con la empresa?** Aunque he justificado que el usuario solicitante del suministro no debe asumir dichos costes, en último término y conforme a lo establecido por el propio Reglamento (v. regla 5ª anterior), cabría realizar un ingreso a cuenta de las partidas que no suscitan conflicto, obtener el suministro y en su caso, buscar un acuerdo sobre las partidas discutidas.